



Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

Numéro 1 | 1998

La protection de l'enfance : regards

Question pour un non-événement : quelles alternatives à l'Éducation surveillée en 1945 ?

Michel Chauvière



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/8>

DOI : 10.4000/rhei.8

ISBN : 978-2-7535-1638-0

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 1998

Pagination : 41-54

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Michel Chauvière, « Question pour un non-événement : quelles alternatives à l'Éducation surveillée en 1945 ? », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], Numéro 1 | 1998, mis en ligne le 18 mai 2007, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/8> ; DOI : 10.4000/rhei.8

Question pour un non-événement : quelles alternatives à l'Éducation surveillée en 1945 ?⁽¹⁾

**Michel
Chauvière⁽²⁾**

(1) Ce texte est la communication de l'auteur aux journées d'études *l'Éducation surveillée aurait eu 50 ans*, Vaucresson, les 9 et 10 novembre 1995.

(2) Directeur de recherche au CNRS, GAPP, Paris/Cachan.

La date de 1945 est essentielle pour les ordonnances sur l'enfance délinquante et sur l'Éducation surveillée. La première des deux ne concerne pas que le secteur Justice, puisque ses effets comptent également, et jusqu'à ce jour, pour tout un large secteur privé dit habilité, placé sous tutelle principale du ministère de la Santé et même au-delà, si l'on considère la fonction symbolique durable de ce texte et les controverses qu'il continue de susciter. La seconde, en érigeant une sous-direction en direction à part entière, vise apparemment une transformation politico-administrative au sein du seul ministère de la Justice. Mais, en réalité, une telle décision n'est pas non plus sans incidences sur l'économie générale de la nouvelle politique de l'enfance inadaptée que pilote depuis 1943 le ministère de la Santé. Bref, même en négligeant provisoirement le troisième partenaire qu'est alors l'Éducation nationale, on peut affirmer que rien de ce qui se passe en matière de justice des mineurs, et spécialement pas la création de l'Éducation surveillée, n'est neutre dans le paysage naissant de la rééducation. D'où la nécessité, pour mieux comprendre le sens de ce qui a été réellement institué, d'examiner ce paysage dans son ensemble et les alternatives possibles, des alternatives qui restent certes très théoriques, mais qu'on voit tout de même quelquefois évoquées, voire annoncées par certains acteurs et surtout par certains ministres.

Ceci étant dit, on pourrait également formuler le problème en termes de politiques publiques et proposer alors un autre questionnement : en moins de deux années, 1943 et 1945, deux politiques publiques, distinctes par leurs assises et par leurs cibles apparentes, mais en très forte

(3) Michel Chauvière, *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Éd. ouvrières, 1980, rééd. complétée en 1987 ; Michel Chauvière, "Mission de souveraineté et politiques publiques (à propos de l'Éducation surveillée)", in Bernard Pellegrini (sous la dir. de), *Champ et fonction de l'intervention éducative sur décision de justice*, Mélanges Vauresson 1992-1994, 1994 ; Michel Chauvière, "L'émergence de l'Éducation surveillée en France... vers 1945", in Michel Chauvière, Pierre Lenoël, Éric Pierre (textes réunis par), *L'enfant et la raison protectrice. XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Presses universitaires de Rennes, 1995, à paraître.

(4) Voir Pierre Pédron, *La prison sous Vichy*, Paris, Les éditions de l'Atelier, coll. Champs pénitentiaires, Préface de Denis Peschanski, 1993.

interférence, se succèdent et connaissent un début de mise en œuvre : la politique de l'enfance inadaptée à la Santé et la politique de l'éducation surveillée à la Justice. Comment s'explique cette différenciation et comment cette superposition partielle, génératrice de double légitimité pour l'action autant que de concurrence, se solde-t-elle en définitive (partage de territoires, partage des populations, régimes de financements, différentiel de professionnalisation, images sociales, alliances politiques etc.) ? Comment éventuellement situer le troisième partenaire, dont l'action ne porte pas à ces dates une politique publique nouvelle, mais dont la présence symbolique et souvent efficace est incontestable, l'Éducation nationale ?

J'ai eu plusieurs fois l'occasion de m'exprimer sur ce sujet.⁽³⁾ Mon exposé d'aujourd'hui ne sera donc qu'une reprise des données historiques et institutionnelles les plus significatives à mes yeux. Ce faisant, je répondrai moins à la question brute des alternatives qu'à celle des agencements et enjeux en 1945, pour pointer la très faible cohérence d'ensemble de ces politiques, d'où l'on peut tirer a posteriori la possibilité d'alternatives.

LES TROIS PARTENAIRES : UN ÉTAT DES LIEUX AU MOMENT DE LA LIBÉRATION (AVANT ET APRÈS)

Côté justice

S'il est une autre date à célébrer côté Justice, c'est à coup sûr 1912. La loi de 1912 concerne en effet les délinquants, les vagabonds et, comme on disait à l'époque, les « *enfants vicieux de l'Assistance publique* ». Quittant le ministère de l'Intérieur, l'administration pénitentiaire, dont dépendent les maisons de correction et la future sous-direction de l'éducation surveillée, avait été rattachée en 1911 au ministère de la Justice ; elle ne reviendra au ministère de l'Intérieur que durant le gouvernement de Vichy.⁽⁴⁾ En 1912, est votée une loi décisive qui préconise une juridiction spécialisée, le tribunal pour enfants, une spécialisation des magistrats et le recours à l'enquête sociale. De plus, la loi ouvre la possibilité pour le juge de disposer d'une gamme des mesures éducatives complé-

tant les seuls placements en colonie pénitentiaire ou en colonies correctionnelles. Ce sont, d'une part, des établissements privés de type patronages, ouverts ou fermés, ou encore les "sociétés de sauvetage de l'enfant" et, de l'autre, "la liberté surveillée" inspirée de la *probation* anglo-saxonne (le mineur est laissé dans sa famille, mais assisté et surveillé par un délégué du juge).⁽⁵⁾

C'est là une matrice importante pour l'action publique, même si la loi de 1912 sera en gros un échec. Trop juridique, irréaliste, on a pu écrire à son propos qu'elle « *avait créé la fonction sans créer l'organe* ». La rééducation était encore à inventer et à instituer.

Les années entre les deux guerres sont marquées par de nombreuses tentatives pour réformer les établissements de correction. Tout cela est très bien exposé dans l'ouvrage d'Henri Gaillac sur l'histoire des maisons de correction, qui est de nouveau disponible depuis sa réédition en 1991.⁽⁶⁾ Je n'en retiendrai que les tentatives, pilotées depuis le ministère de la Justice par le ministre en personne Marc Rucart, de réformer de l'intérieur les établissements les moins difficiles de Saint-Hilaire et Saint-Maurice en introduisant des instituteurs en formation rompus aux méthodes scoutistes.⁽⁷⁾ C'est encore un échec d'un point de vue pratique, mais une impulsion publique nouvelle dont la doctrine est encore tâtonnante et qui demeure sans grands moyens financiers. C'est aussi le sens des tentatives de coordination interministérielle mises en œuvre dès 1936, dont l'initiative revient au ministère de la Santé.

1945. La République restaurée, les conditions politiques sont devenues favorables à la reprise d'une série de textes préparés depuis 1941-1942, dont la loi du 27 juillet 1942 sur les tribunaux pour enfants et les centres d'observation, qui autonomise le droit pénal des mineurs, supprime le discernement mais aussi l'acquittement. Ce seront alors les fameuses ordonnances de 1945, dont les deux plus importantes, celle du 2 février et celle du 1er septembre, concernent le statut de la minorité pénale en France et l'Éducation surveillée, désormais érigée en direction autonome, distincte de la pénitentiaire.

L'ordonnance du 2 février établit quelques principes qui complètent les expériences rééducatives déjà engagées dans de nombreux établisse-

(5) Voir Dominique Dessertine, "Aux origines de l'assistance éducative. Les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée. 1912-1941", in Michel Chauvière, Pierre Lenoël, Éric Pierre, op. cit., à paraître.

Voir également Martine Kaluszynski, Françoise Tétard, Sylvette Dupont, *Un objet, l'enfant en danger moral. Une expérience, la société de patronage*, CRIV/MIRE, 1991, inédit.

(6) H. Gaillac, *Les maisons de correction. 1830-1945*, Paris, Cujas, 1970 et 2ème éd., 1991, 463 p. Cette réédition contient une bibliographie exhaustive réalisée par M. Brisset et E. Pierre du CRIV, sur le thème du traitement social de l'enfance délinquante aux XIXème et XXème siècles, ouvrages d'époque et contemporains.

(7) Voir à ce sujet,

Jacques Bourquin, "La patrouille des Renards dans les cages à poules", in Mathias Gardet et Françoise Tétard (sous la dir. de), "Le scoutisme et la rééducation dans l'immédiat après-guerre : lune de miel sans lendemains ?", *Documents de l'INJEP*, n°21, juin 1995 (Actes du colloque de Vaucresson, 17-18 mars 1994).

ments avant-guerre et pendant la guerre. J'en ai retenu quelques-uns qui sont importants à mémoriser :

- le choix de l'éducatif, contre la répression en matière de responsabilité pénale ; on ne sort pas du pénal, mais on transforme la manière de gérer le délinquant et la situation de délinquance ;
- la spécialisation d'un juge unique, le juge pour enfants ; cette fois le projet de 1912 peut aboutir, il y aura des juges pour enfants ;
- la connaissance approfondie de l'enfant ; là encore, c'est une idée ancienne, parce que déjà la loi de 1912 préconisait les services sociaux dans les tribunaux pour enfants et adolescents, avec un recrutement d'assistantes sociales et d'enquêteurs : « *Il faut juger non l'acte, mais celui qui l'a commis* » ;
- enfin, l'individualisation du jugement et de la décision nécessitant une gamme étendue d'établissements ; pour cela, on va de nouveau faire appel à l'initiative privée, en complément de ce qui reste d'Institutions publiques d'éducation surveillée (IPES), c'est-à-dire fort peu de choses. Ainsi naît une politique publique innovante. Ainsi aussi, secteurs public et privé confondus, observe-t-on le début d'un changement d'attitude pratique, impulsé par le haut, à l'égard des enfants placés, qui veut faire croire à leur rééducation possible. Cela dit, l'équipement de base reste l'internat pour quelques années encore. Seuls deux ou trois originaux pensent en termes de prévention, comme Fernand Deligny avant même le développement des Équipes d'amitié.

Côté Santé

Quand on dit côté Santé, il faut d'abord se rappeler qu'il s'agit encore, en 1945, d'un jeune ministère. Il est créé, en 1920, par rapprochement de trois compétences : l'Hygiène, l'Assistance publique et la Prévoyance sociale, détachées les unes de l'Intérieur, les autres du ministère du Travail, dans le contexte de la fameuse "chambre bleue horizon" d'après la guerre de 1914-1918. Quinze ans plus tard, la situation se précise. Marc Rucart, passant en 1937 de la Justice à la Santé, entraîne avec lui les vagabonds. Dépénalisés, ils deviennent alors des enfants malheureux ou en danger moral, selon les expressions de l'époque. Mais

pour autant le ministère de la Santé, incapable de leur réserver des établissements spéciaux, les laisse enfermer comme avant avec les délinquants ou en liberté surveillée. Parallèlement, en 1929, 33, 34 et 35, une série de dispositions législatives fixent et renforcent les normes administratives qui s'imposent aux œuvres d'assistance ou de bienfaisance privées, y compris celles qui travaillent en sous-traitance pour la Justice. C'est un train de mesures qui consolide l'intervention du ministère de la Santé publique ; elle est alors autant de contrôle que de tutelle, notamment pour les enfants placés hors du domicile familial.

Un exemple : une décision est prise en 1937 d'agréer, sur leur demande, des établissements privés placés sous la responsabilité de médecins pour recevoir des enfants débiles avec prestation d'assurance maladie ou d'assurance médicale gratuite. C'est aussi l'indication d'une stratégie des milieux médicaux en cours de spécialisation, avec la neuropsychiatrie infanto-juvénile. En réalité, celle-ci est devenue techniquement incontournable, mais un certain nombre de médecins désespèrent de voir aboutir leurs efforts de diagnostic et de prise en charge concernant les enfants en difficulté du côté de l'Éducation nationale, dont la légitimité reste pourtant évidente en matière éducative ; un certain nombre d'entre eux se retournent alors vers le ministère de la Santé, leur propre tutelle.

À partir de 1943, une première politique sectorielle du ministère de la Santé en matière d'enfance difficile s'affirme. Elle prend une forme stratégique, très originale à cette date, les Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, les ARSEA, et sur le plan doctrinal, elle s'appuie sur un Conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral.⁽⁸⁾

Associations relevant de la loi 1901, les ARSEA sont pourtant dans un statut dérogatoire par rapport à elle et, à l'époque, cela avait plus de signification qu'aujourd'hui. Ces dérogations portent sur deux points qui contredisent l'esprit de liberté de la loi de 1901. Comme l'avait fait le Front populaire avec les ASSU (Associations sportives scolaires et universitaires), l'État impose des membres de droit, notamment des fonctionnaires qui deviendront ainsi juges et parties, et des statuts types,

(8) Michel Chauvière,
Enfance inadaptée,
l'héritage de Vichy, op. cit.

de quoi heurter plus d'un civiliste même fidèle au Maréchal.

Ces associations se voient confier deux sortes de missions : d'une part, une mission d'ouverture d'un centre d'observation et de triage, une mission d'ouverture d'établissements de rééducation manquants, une mission de création d'une école de cadres rééducateurs (il y en aura quatre avant la fin de la guerre), des missions qui pourraient aussi bien être confiées à toute autre structure de droit privé ; d'autre part, et c'est par là que les ARSEA endossent une mission de service public, elles se voient confier la charge de l'intégration et de la modernisation, par le biais de l'affiliation, de tout le secteur d'initiative privée, ainsi que des établissements publics, ce qui s'avérera autrement difficile.

La rééducation, objectif déclaré, prend ainsi, côté Santé, les apparences pratiques de l'initiative privée, enchâssée dans un dispositif semi-public qui réalise l'action publique de l'État. Ce n'est donc pas un développement administratif classique comme à la Justice qui, éventuellement et depuis longtemps, sait confier au secteur privé la mise en œuvre de certaines décisions judiciaires. C'est davantage l'invention d'une action publique par délégation. Elle se fait au bénéfice d'un partenaire désigné, les ARSEA et leur union nationale, l'UNAR (instance dominée par quelques fortes personnalités privées/publiques comme le Professeur Lafon, Madame Poinso-Chapuis...). Toutefois ce partenaire est directement contrôlé, on pourrait même dire phagocyté par l'administration, à la fois juge et partie. Ce montage est un peu compliqué, mais il est paradigmatique pour tout le secteur éducatif spécialisé. L'État assure son aide financière, par le système de prix de journée, contre un minimum de transparence et surtout d'incorporation, s'agissant aussi bien des orientations que des coûts engagés. C'est là une forme d'étatisation souple porteuse de beaucoup d'innovations dans l'action publique mais aussi de beaucoup de confusion des genres, ce qui sera régulièrement dénoncé par certains hauts fonctionnaires jusqu'aux transformations de 1964 qui verront naître les CREAI.

À l'Éducation nationale

À l'Éducation nationale, un problème difficile est posé depuis longtemps : que faire des enfants qui gênent l'école ou qui n'en profitent pas ? Sont visés par cette question, aussi vieille que l'école obligatoire, les enfants déficients et arriérés, mais aussi les "chenapans" et autres indisciplinés scolaires qui perturbent le projet civilisateur de l'école de la République.

L'Éducation nationale est dotée depuis 1909 d'un enseignement spécial, en l'espèce les classes et écoles autonomes de perfectionnement, accessibles selon le critère d'éducabilité.⁽⁹⁾ Hors de l'éducabilité, l'Éducation nationale se décharge volontiers sur le secteur sanitaire ou médico-social.⁽¹⁰⁾ Mais, pour son application, il faut pouvoir distinguer scientifiquement les enfants normaux éducatibles des anormaux ; la réponse prendra deux formes : d'une part, c'est la fameuse technique du quotient intellectuel, ou QI, mise au point par Binet et Simon en 1905, un outil tout à fait essentiel, toujours utilisé ;⁽¹¹⁾ d'autre part, c'est l'invention corrélatrice des commissions médico-pédagogiques, à tout le moins le projet d'une instance dotée d'un pouvoir d'expertise et de sélection.

Cette politique était ambitieuse, pourtant la loi de 1909 restera pendant près d'un demi siècle très mal appliquée. On ne compte, en 1936, qu'une quarantaine de classes de perfectionnement, dans quelques grandes villes comme Paris, Marseille, Nice, et aucune commission médico-pédagogique prévue par la loi. Il faut dire que la loi laisse ces créations à la discrétion des inspecteurs d'académie et que cette orientation continue de faire débat au sein des milieux laïques. Cette stratégie de discrimination positive, comme on dirait aujourd'hui, met-elle en péril le principe égalitaire de l'école pour tous ou, au contraire, le réalise-t-elle plus pleinement ? Cette controverse d'hier est encore d'actualité. Parallèlement l'Éducation nationale est faiblement présente dans les maisons de correction.

Pendant la guerre 1939-1945, la situation ne progresse guère. Dans le contexte que je viens de rappeler, les travaux du Conseil Technique de l'enfance déficiente et en danger moral de 1943 n'intègrent pratiquement pas d'instituteurs. Une circulaire de 1944 rappelle le rôle dévolu

(9) Voir Monique Vial, *Les enfants anormaux à l'école. Aux origines de l'éducation spécialisée – 1882-1909*, Armand Colin, 1990, et Jacqueline Gateaux-Mennecier, *Bourneville et l'enfance aliénée. L'humanisation du déficient mental au XIXème siècle*, Centurion, Coll. Païdos-Histoire, 1989, Préface de R. Mises.

(10) Voir notamment Jacqueline Roca, *De la ségrégation à l'intégration. L'éducation des enfants inadaptés de 1909 à 1975*, Publications du CTNE-RHI, diff. PUF, 1992, Préface d'Antoine Prost.

(11) Voir Jacqueline Gateaux-Mennecier, *La débilité légère. Une construction idéologique*, Éditions du CNRS, 1990, Préface d'Éric Plaisance.

aux spécialistes de la neuropsychiatrie infantile dans la relance des commissions médico-pédagogiques, au niveau du dépistage et de l'orientation des élèves suspects d'inadaptation scolaire. Mais tout cela ne suffit pas à caractériser, du côté de l'Éducation nationale, une véritable politique de l'enfance inadaptée et encore moins une forte adhésion à celle qui se met en place. De toute évidence, à la Libération et durant les années suivantes, la préoccupation principale sera la réforme de l'appareil scolaire, avec la récurrente référence au plan Langevin-Wallon à partir de 1948, bien avant la question des échecs et de l'inadaptation scolaires. En fait, on le sait, les effectifs et l'équipement du perfectionnement ne commenceront réellement à croître qu'à partir de la fin des années cinquante, parallèlement aux IMP du secteur privé, sur l'initiative de parents et de quelques pédopsychiatres. Le critère d'éducabilité s'impose néanmoins partout et fait rupture définitive, semble-t-il, avec la notion d'incurabilité qui avait longtemps relégué les arriérés profonds dans les asiles ou à domicile. En l'absence d'un plan d'ensemble, dominent encore des pratiques bien peu rationnelles de répartition de la population dite débile entre l'appareil scolaire et le secteur privé.

SUR LE FRONT INSTITUTIONNEL. COORDINATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET ANNONCES INTEMPESTIVES

La période de développement inégal des différents appareils d'État concernés par le problème de l'enfance en difficulté est aussi une période d'hésitation politique. Le Front populaire ne réussira pas davantage que les gouvernements qui l'ont précédé à gérer correctement le problème, malgré une tentative de coordination interministérielle tout à fait nouvelle, associant notamment des techniciens médecins et scouts, par Henri Sellier en 1936, et la création d'un Conseil supérieur, par Marc Rucart en 1937, où le référentiel principal demeure pour quelque temps encore, République oblige, l'Éducation nationale.

Vichy, qui hérite de cette situation, va trancher. Une décision peu connue et, à mon sens, très importante pour la suite des événements. Il s'agit de faire passer le pouvoir de coordination interministérielle, à sa

demande, au ministère de la Santé, en 1942. Face au problème difficile de la coordination, c'est une option décisive, sans laquelle du reste la politique des ARSEA est incompréhensible. Elle se fait en faveur d'un ministère jeune, dont la compétence administrative est encore faible, mais qui est doté à cette époque – nous sommes sous Vichy – d'une sorte d'administration de mission, le Commissariat général à la famille ; celui-ci, qui est d'ailleurs l'une des origines méconnues de la DAS, servira efficacement de relais pour l'action du ministère de la Santé dans divers domaines nouveaux (comme en matière familiale, par exemple).⁽¹²⁾ Ainsi, on peut donc dire que, malgré les projets et les velléités du Front Populaire et malgré la présence d'une Suzanne Lacorre comme secrétaire d'État chargée de la protection de l'enfance auprès d'Henri Sellier, titulaire de la Santé publique, la première politique de l'enfance en difficulté est, en France, datée de 1943. C'est la politique de l'enfance inadaptée au ministère de la Santé, antérieure de quelques années à la politique de l'éducation surveillée, côté Justice. Au reste, son artisan principal est un certain Jean Chazal de Mauriac, procureur à Nevers, nommé chargé de mission pour l'enfance déficiente et en danger moral en 1943 au ministère de la Santé, avant de devenir un des premiers juges pour enfant en 1945.

Dans le prolongement de ce processus, quelques années plus tard, à la Libération, alors qu'on ne compte plus que huit internats publics dont deux pour filles et un pour jeunes garçons (Saint-Hilaire, Saint-Maurice, Saint Jodard, Belle-Île-en-mer et Aniane pour les garçons, Cadillac et Clermont replié à Rennes pour les filles, et Chanteloup pour les jeunes garçons), on aurait pu avoir un tout autre scénario. Par exemple, la fermeture définitive de ces derniers établissements obsolètes dans le cadre d'une politique unifiée, mise en œuvre par un seul grand ministère de l'Enfance en danger ou de la protection de l'enfance.

Mais les ordonnances de 1945 caractérisent avant tout une avancée décisive des magistrats et des fonctionnaires de Justice épris de réforme administrative et pédagogique des institutions pour mineurs délinquants, arrachées à la Pénitenciaire, tout en sauvegardant - ce point est très important - le principe de l'irréductibilité du délit. Si le traitement

(12) Ce sujet est développé dans Groupement pour la recherche sur les mouvements familiaux, "L'action familiale ouvrière et la politique de Vichy", *Les Cahiers du GRMF*, n°3, 1985.

tend à se dépenaliser, l'inscription dans le champ pénal est conservée pour des raisons où se mêlent la doctrine pénale et le corporatisme des fonctionnaires et des magistrats. C'est pourquoi, la direction de l'Éducation surveillée, avec Jean-Louis Costa son premier directeur, lui-même non-magistrat, doit, à plusieurs reprises en 1945, s'opposer très fermement à des projets d'annexion par la Santé, bien soutenus et même quelquefois annoncés officiellement par certains ministres MRP, comme le garde des Sceaux en personne, P.H. Teitgen, en concertation avec son collègue de la Santé, également MRP, Robert Prigent.

Un premier type d'alternative est donc bien évoqué à la Libération et continuera à l'être quelque temps après, mais jamais personne ne l'engagera. On s'achemine donc vers une dualité pragmatique d'initiative et de pilotage, Justice et Santé, dont les implications sont encore très visibles aujourd'hui.

Évidemment, en toute logique, une autre alternative existe, celle d'une grande Éducation nationale, intégrant les deux secteurs éducatifs de la Santé et de la Justice. Mais c'est là une représentation *a posteriori* toute théorique, qui, à ma connaissance, n'était à l'époque portée par aucun groupe d'acteurs. Tout au plus est-elle ça et là évoquée par quelques instituteurs militants laïcs ou quelques psychiatres du cadre public.

SUR LE PLAN COGNITIF. LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE SUBSUMÉE DANS L'ENFANCE INADAPTÉE ?

Cela dit, il faut revenir au problème des rapports entre délinquance et enfance inadaptée du point de vue des référentiels de l'action publique, c'est-à-dire des images différenciées de la réalité à traiter. C'est là une clé importante.

Durant les années 40, le ministère de la Santé n'investit pas n'importe qui sur le front doctrinal et donc cognitif. Dans le moment de Vichy, ce sont surtout les psychiatres, quelques experts de l'enfance et certains magistrats, tels le juge Jean Chazal de Mauriac, qui sont reconnus légitimes, à l'exclusion toutefois – et ce point est tout à fait décisif pour l'avenir – des instituteurs. Tout ce processus demeure donc hors Éduca-

tion nationale, même si on trouve, dans diverses commissions techniques, quelques enseignants. En cela, il fait rupture avec les représentations dominantes sous la Troisième République ; mais on doit aussi le rapprocher des discours du Maréchal désignant l'instituteur comme ennemi intérieur, coupable d'avoir détourné les jeunes français de leurs devoirs envers la patrie et envers Dieu, en guise d'explication à notre défaite militaire de 1939. C'est dans ces conditions que ce qui était dans les cartons depuis longtemps, parfois depuis le début du siècle, finit par aboutir pendant la période 1942-1943. La question de l'enfance inadaptée n'est donc ni neutre, ni portée par des acteurs hors du temps. Elle est historique et les solutions adoptées sont et restent contingentes. Qu'à ces dates l'Éducation nationale stagne et que la Santé, puis la Justice des mineurs progressent est à considérer comme un effet du temps.

Ces psychiatres forts investis, les Lafon, Heuyer, Dechaume, Kohler et autres, ont à l'époque une double efficacité. Elle est d'abord institutionnelle, car leurs projets de structurer tout ce secteur rencontre non seulement ceux de l'administration, mais aussi ceux des milieux cléricaux que Vichy a réhabilités comme conseillers et comme acteurs en matière familiale, scolaire ou éducative.⁽¹³⁾ De plus, ils trouvent parmi de jeunes chefs disponibles et orientés par toute une politique d'encadrement social (scoutisme, chantier de jeunesse, etc.) les cadres rééducateurs nécessaires à l'institutionnalisation du nouveau secteur.⁽¹⁴⁾

Mais leur efficacité est aussi technique et experte, quand il leur revient de fixer pour l'avenir les conditions générales du dépistage, de la classification et de la rééducation médico-sociale de ceux qu'ils proposent d'appeler, pour « *simplifier les usages* », les enfants inadaptés – c'est en 1943, en effet, que cette notion est adoptée dans le cadre du Conseil technique –, quand il leur revient de diriger les principaux centres d'observation et de triage et quelquefois de fonder ou d'animer en bonne place les premières écoles d'éducateurs. "Enfance inadaptée", la notion est certes plus stratégique que technique, mais elle s'autorise de la technicité attractive de ce corps de professionnels de l'enfance que sont les psychiatres de neuropsychiatrie infanto-juvénile et autres pédopsychiatres. L'ambition est alors d'en faire une notion apte à englober toutes

(13) Pour mémoire, rappelons que le gouvernement étudie alors un régime de concordat pouvant se substituer à la séparation des Églises et de l'État de 1905.

(14) Mathias Gardet et Françoise Tétard (sous la dir. de), "Le scoutisme et la rééducation dans l'immédiat après-guerre : lune de miel sans lendemains ?", op. cit.

les formes de difficultés infanto-juvéniles connues, et notamment à dissoudre la délinquance par et dans une approche médico-sociale de la personnalité du jeune délinquant. Dechaume, psychiatre de Lyon, ne disait-il pas : « *l'enfance inadaptée est une, la délinquance n'est qu'un accident* ». Certes, derrière la notion d'inadaptation, le modèle de référence reste à cette époque l'enfant délinquant ou en danger moral, dans un cadre institutionnel maintenu, l'internat. On ne fait rien encore de très sérieux pour ceux des inadaptés qu'on appellera plus tard les handicapés. Mais la délinquance peut-elle se laisser subsumer dans l'enfance inadaptée ? On verra que non. Autrement dit, qui a la légitimité suffisante pour dire le vrai, ou plutôt le fondé, sur la délinquance des jeunes ?

Ceci étant, si la technicité progresse, c'est lentement, et les éducateurs des années quarante, Santé et Justice confondus, qui privilégient l'encadrement viril, l'accrochage affectif issu du scoutisme, sont quelquefois les premiers résistants à cette idée de techniciser l'approche des enfants difficiles ou en difficulté. Cependant, les centres d'observation et de triage, dont le projet remonte à 1912 côté Justice, font l'exception par où progressivement l'ensemble de cette technicisation va tout de même se réaliser.

Enfin, au principe d'unité de l'enfance inadaptée, issu des travaux du Conseil technique de l'enfance déficiente ou en danger moral de 1943, on peut assez rapidement faire correspondre le principe d'unité de la fonction éducative. Ces deux lignes de force sont très structurantes pour tous les développements ultérieurs. Ainsi le principe d'unité de la fonction éducative se retrouvera-t-il dans la conception du diplôme d'État d'éducateur en 1967, qui par définition ouvre et continue d'ouvrir à une gamme étendue de possibilités de postes de travail et de populations en difficulté.

Reste cependant la question de l'Éducation surveillée et de ses éducateurs du secteur public. Au départ, le système des postes et des salaires est peu élaboré dans l'ensemble du secteur privé, sauf précisément dans le secteur public, puisque les éducateurs de l'Éducation surveillée rentrent de plain-pied dans la fonction publique à partir de 1945 et 1946 et que leur syndicat, le SNPES, est partie intégrante de la FEN dès l'origi-

ne. Vu côté Santé, les éducateurs de l'ES font tache. Vu côté Justice, ceux du privé manquent de légitimité. L'ouvrage récent de Dominique Turbelin a bien montré l'évolution et même les inversions de ces représentations réciproques entre les deux secteurs.⁽¹⁵⁾

L'année 1945 est donc marquée par deux politiques en couple, chacune ayant sa propre légitimité et ses modalités originales. L'ensemble apparaît cependant chaotique et manque de cohérence.

CONCLUSION

Nous sommes donc en face d'une réalité contingente et contradictoire. En tant que politique sociale sectorielle, la politique de l'enfance inadaptée des années 1942 et 1943, sous tutelle du ministère de la Santé, dans les conditions du gouvernement de Vichy, est ambitieuse et promet beaucoup, comme le révèle la nomenclature des situations d'inadaptation publiée dans les premiers numéros de Sauvegarde, en 1946. Reconduite à la Libération, elle est cependant rapidement entravée de tous les côtés pour sa mise en œuvre : opposition/différenciation du côté de la Justice, s'agissant de la délinquance juvénile ; opposition/résistance en attente d'initiative du côté de l'Éducation nationale, dès 1945, s'agissant de l'inadaptation scolaire ; assimilation cléricale et à Vichy...

Ainsi la question du partage met-elle en jeu non seulement des compétences techniques liées à l'histoire des idées et des pratiques, mais aussi des stratégies. L'interventionnisme de l'État n'est pas homogène. De plus, un groupe socioprofessionnel est particulièrement déterminant dans cette genèse, les neuropsychiatres de l'enfance ou pédopsychiatres, qui connaît une montée en puissance depuis plusieurs décennies. Mais son impact est différent côté Santé et côté Justice, où il se heurte à une autre forte légitimité, celle des magistrats revigorés par la restauration de la République à la Libération.

On ne peut donc pas aborder la question de l'enfance inadaptée autour de 1945 en s'en tenant uniquement à ce qui se passe côté Justice. L'entrée Justice déforme manifestement le regard. C'est en réalité tout

(15) Dominique Turbelin, *La justice a-t-elle besoin d'éducateurs ? De l'ES à la PJJ*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 1995, Préface de Michel Chauvière.

un paysage qui bouge à des vitesses inégales, dans un contexte lui-même évolutif, avec des enjeux de territoires autant que de technicité, des enjeux de légitimité autant que de professionnalité. Nous pouvons repérer aujourd'hui encore les traces de ces différents enjeux historiques tant dans les structures que dans les pratiques, dont on sait les rigidités à l'heure où des changements fondamentaux, des partenariats plus efficaces, de nouveaux référentiels sont indispensables.